



# **Conférence de consensus de prévention de la récidive**

**Contribution de :**

CGT PJJ

Janvier 2013

<http://conference-consensus.justice.gouv.fr>



## Conférence de Consensus sur la prévention de la récidive

Audition du 24 octobre 2012

En préambule, parce que notre mission concerne les plus jeunes, nous devons affirmer que la prévention de la délinquance devrait être la première urgence de tout gouvernement qui ferait de l'avenir de sa jeunesse une véritable priorité.

C'est le maintien et le développement des solidarités de proximité qui reste notre première préoccupation :

- Il est temps que les administrations, l'Éducation Nationale en particulier, usent de leurs pouvoirs disciplinaires propres sans chercher à judiciaireiser toute incivilité.
- Il est temps de redonner des moyens à toutes les formes de la prévention spécialisée et aux équipes de « première ligne » dans les quartiers (aussi bien la prévention généraliste que celle qui occupe des segments particuliers : toxicomanie, sans domicile, etc...).
- Il est temps de redonner des moyens à l'analyse des situations préoccupantes ou problématiques, au-delà des cautions que sont les plateformes téléphoniques.
- Il est temps d'arrêter l'empilement législatif en matière de répression construit au fil des ans, sans vérification de sa pertinence ou de son efficacité, et conçu pour répondre à l'émoi fabriqué de l'opinion publique : de la pénalisation de l'usage de drogues jusqu'aux rassemblements dans les cages d'escalier, où sont les recherches sur la pertinence des textes et des réponses?

De plus, s'interroger sur la prévention de la récidive sans questionner les moyens de la psychiatrie serait un contresens. Les services du ministère de la Justice ne sont pas des établissements de soins. Actuellement, la seule logique est financière : c'est le différentiel entre les prix de journée hospitaliers, carcéraux ou en CEF qui prévaut, C'est cette logique qu'il faut casser : le droit à être soigné dans un établissement hospitalier adapté est la première condition à une véritable politique de prévention de la délinquance et de la récidive.

Enfin, comme nous constatons tous les jours les ravages de l'idéologie sécuritaire importée d'outre-Atlantique, nous pensons que les propositions du livre vert sur la Justice devraient être approfondies par l'Union Européenne, formulées sous forme de directive et transcrites en Droit français, notamment ce qui concerne la non-incarcération préventive des mineurs en matière correctionnelle. Cela obligerait à repenser le dispositif de prévention et de prise en charge des jeunes délinquants...

Dans les services PJJ, les connaissances sur la prévention de la récidive restent très insuffisantes. Les termes de « prévention de la délinquance » et de « prévention de la récidive » ne sont évoqués que dans le cadre de dispositifs de politiques publiques dans lesquels les services de la PJJ sont invités à s'inscrire. Cette inscription est formalisée comme un objectif noyé parmi bien d'autres.

Nous devons souligner un management de nature technocratique et une absence de ligne directrice clairement affichée visant à considérer le sens et l'utilité du travail éducatif comme moyen privilégié de lutte contre la récidive et la prise en compte d'autrui.

Les services notent l'absence de retour sur ce que deviennent les jeunes pris en charge. L'évolution de la situation du jeune une fois la majorité passée ne fait pas l'objet d'indicateurs précis. Les nombreux indicateurs dits « de performance » que connaissent les services n'ont pour objet que de vérifier une situation présente (nombre de jeunes, nombre de mesures, etc...) sans rien mettre en perspective et visant essentiellement à mesurer si la dépense publique occasionnée par l'intervention de la PJJ se justifie réellement.

Pour trouver de la ressource sur des connaissances, des pratiques efficaces, il faut se tourner, à la PJJ, vers deux directions :

- Vers la transmission des savoir-faire éducatifs et revisiter les démarches, les réflexes et les savoir-faire des professionnels éducatifs avant la réforme de l'appareil de formation des agents de la PJJ, notamment la pédagogie déclinée dans les formations initiales des éducateurs, l'analyse de la pratique et la clinique éducative.
- En se tournant vers des pratiques et des réflexions à l'extérieur de la PJJ, voire à l'étranger. Il est cruel de rappeler que dans les années 1970, le CRIV de Vaucresson était « LA » référence internationale en matière de prise en charge d'enfants en danger et de mineurs délinquants, et, qu'aujourd'hui nous sommes à la remorque de politiques États-Uniennes de plus en plus contestées sur place et d'une idéologie sécuritaire apte à rassurer une société vieillissante.

La préconisation principale serait donc de rendre prioritaire l'évaluation de cette notion de prévention de la récidive et de faire le choix d'indicateurs d'évaluation adaptés. Il faut donc que la PJJ, dans son pilotage, change de philosophie, d'une part, et que d'autre part, des ponts se créent entre le monde de la recherche et celui des professionnels de l'éducation.

La lutte contre la récidive ne peut reposer uniquement sur une approche de type criminologique. La délinquance que nous connaissons n'est pas nécessairement représentative de celle qui existe réellement. L'activité de la PJJ est conditionnée par une politique pénale mettant l'accent sur un certains types de délits. Ces orientations paraissent trop souvent se justifier par le souci de répondre à une actualité, l'émoi que suscite tel ou tel ou fait divers : la délinquance des filles au moment de l'incendie provoqué par les mineures de l'Hay-les-Roses en 2006, la priorité donnée à la prise en charge des agresseurs sexuels suite au drame de Chambon-sur-Lignon en 2011.

L'instrumentalisation de la justice et de la prise en charge éducative qui en découle à des fins de communication et de réponses politiques à l'actualité médiatique peut avoir des conséquences sur les savoirs et savoir-faire des professionnels et notamment des magistrats.

Le public des mineurs de la PJJ présente tous les indicateurs de précarité (pauvreté, carences de soins somatiques et psychologiques, carences éducatives, absence de perspectives d'insertion). Cependant ces caractéristiques ne les déterminent pas dans leur délinquance.

La grande majorité des jeunes suivis font l'objet d'une série de poursuites en matière correctionnelle, sont en rupture avec l'adulte en général, bruyants, attirant l'attention sans qu'on puisse penser que ceux-ci soient réellement les individus les plus dangereux.

Nous ressentons donc une absence générale de réflexion sur la question de la prévention de la récidive et plutôt une atmosphère qui prône la non-acceptation du risque de récidive.

Sans sous-estimer les questions liées à l'identité ou l'appartenance des jeunes que nous rencontrons, leur inscription dans une insertion sociale et professionnelle (malgré la dégradation de la situation économique) est un paramètre primordial d'une sortie de la délinquance. Cependant, les DIR ont très peu de contacts avec les Conseils Régionaux, pourtant pilotes en la matière. Au niveau de la Direction, la PJJ n'est pas capable de savoir combien de jeunes sont inscrits à la Mission locale ou dans le programme « Civis », à titre d'exemple. Encore moins combien d'entre eux bénéficient des dispositifs de politiques publiques.

La permanence de l'impératif de mettre en place le DAA semble moins répondre à une nécessité de réinsérer les mineurs que de tendre à démontrer et à dénoncer le refus des éducateurs à mettre en œuvre des activités collectives.

Les outils et les procédures de travail pour aider un jeune à se réinsérer ne sont pas suffisants et surtout manquent de sérieux lorsque le nombre de Contrôles Judiciaires et de Sursis avec Mise à l'Épreuve obligeant le jeune à suivre une formation augmente de façon significative.

Le recours au placement ne doit pas être vu comme une alternative à la détention via une gradation des types d'établissement en fonction de la récidive mais bien comme un dispositif plus souple et ayant comme motivation la nécessité d'extraire le jeune un temps de son environnement familial et social : il n'est pas exceptionnel qu'un jeune qui a fait exploser le cadre en CEF, se voit confié à une famille d'accueil, avec souvent de bien meilleurs résultats pour ce qui concerne la récidive.

D'une manière générale, l'intervention de la PJJ se réalise de plus en plus tard dans la vie de l'adolescent et dans des délais de plus en plus brefs. Si on attend réellement et sincèrement des éducateurs un rôle en matière de réinsertion et de prévention de la récidive, il faut accepter que leur action prenne plus de temps et que celle-ci s'inscrive davantage dans les territoires.

Il serait opportun d'accroître l'intervention de la PJJ dans les champs de la prévention, sans se substituer à la prévention spécialisée ni à l'Aide Sociale à l'Enfance. Dans ce cadre, l'intervention de la PJJ à l'occasion des alternatives aux poursuites serait à encourager.

La restructuration des services de la PJJ devrait être l'occasion, non pas seulement de réaliser des économies mais de permettre une présence territoriale des unités plus intelligente et adaptée.

La participation de la PJJ dans les politiques publiques ne fait l'objet d'aucune décharge d'activité donc de peu de lisibilité et de marge de manœuvre. La politique affichée de la PJJ en la matière demeure fanfaronne et irréaliste. Elle se ridiculise constamment en se présentant comme pilote en matière de Protection de l'enfance, alors qu'elle n'a aucun moyen réglementaire et financier pour affirmer une telle chose.

L'inscription de l'action éducative dans le champ des politiques publiques doit être pragmatique : Il convient sur le champ de la prévention de la délinquance, de la santé et de l'insertion de se doter d'outils de repérage de la prise en compte de cette jeunesse dans ces politiques et d'être en position de négociation.

En matière de détention, la PJJ a consacré des moyens considérables en personnels pour assurer la présence d'éducateurs en EPM et QM. Mais les indicateurs présentés depuis 2002 pour évaluer leur action sont surprenants. Vous pouvez voir que dans les conférences BOP, aucun indicateur n'est retenu pour mesurer le travail éducatif en termes d'aménagement de peine et de projet de sortie. Seul est retenu le nombre d'heures d'activités socio-éducatives mises en œuvre dans la prison (et encore, c'est récent. GAME 2010 n'a prévu de rentrer des données sur la détention qu'au prix de larges débats, conflits et tergiversations). Nous pensons que l'intervention éducative n'est pas attendue pour que les mineurs sortent de détention avec un projet éducatif et que l'institution attend des éducateurs qu'ils « occupent » les jeunes au sein de ces lieux clos afin de limiter les débordements. Les nombreux incidents fortement médiatisés dans les EPM donneront un aperçu de la pertinence de l'objectif.

Nous estimons que la mise en œuvre d'un projet de sortie, d'une alternative à la détention et d'un aménagement de peine au moyen d'un projet éducatif est à considérer, en soi, comme un dispositif de prévention de la récidive.

Les propositions d'aménagement de peine mises en œuvre par la PJJ ne font pas l'objet d'évaluations sérieuses. La politique dynamique en la matière, souhaitée par le Garde des Sceaux n'existe pas aujourd'hui.

Quant aux dispositions que permettent la Loi Pénitentiaire, les PSAP et les SEFIP., nous constatons que les éducateurs de la PJJ doivent articuler la mise en place d'un projet éducatif avec des peines parfois assez courtes. Les PSAP permettraient, par exemple, de faire coïncider une date de sortie de détention avec celle d'une entrée dans un organisme de formation.

Mais la plupart des détenus mineurs est incarcérée dans le cadre de la détention provisoire. Le recours à cette disposition est l'une des anomalies majeures dans une politique de lutte contre la récidive et de réinsertion.

Ce qui doit être une exception s'apparente à une sorte de pré-peine. Sous couvert de privilégier le travail éducatif en pré-sentenciel (la circulaire de politique pénale de la ministre le rappelle), le mineur voit la date de son jugement repoussé pour le mettre indéfiniment sous le coup de l'épreuve, ce qui permet de juxtaposer des mesures de placement en CEF puis des périodes de placement en détention provisoire assez courtes jusqu'à ce que celui-ci se soumette aux obligations du CJ. Cette pratique donne lieu à des dérapages et à des passages à l'acte, le TPE pouvant être tenté d'ajuster la peine de manière à ce qu'elle corresponde aux durées de détention provisoire déjà effectuées.

Dans la Loi pénitentiaire, l'ARSE est le préalable à la détention provisoire. Le JLD doit s'assurer, avant de prononcer la détention provisoire, qu'une ARSE n'est pas possible. Or, cela est peu proposé dans les rapports éducatifs, rares étant les études de faisabilité réalisées dans le respect de la procédure sur laquelle le JLD peut s'appuyer pour prendre sa décision. Combien d'ARSE ont été ordonnées pour des mineurs depuis 2010 ? Pour combien de décisions de détention provisoire ? Cela pourrait être un indicateur pour mesurer une politique de lutte contre la récidive !

Il est clair que les aménagements de peines, les PSAP, SEFIP et surtout les ARSE sont sous-utilisés. La PJJ n'applique pas de politique volontariste en la matière.

Sur le plan législatif, l'Ordonnance du 2 février 1945 permet toute latitude pour favoriser la prévention de la récidive. A quelques réserves près :

- La possibilité de placer dans le cadre correctionnel des mineurs de moins de seize ans sous Contrôle Judiciaire avec une obligation de respecter les conditions d'un placement (CEF ou autre) nous paraît de nature à multiplier les chances de placer des mineurs en détention pour une durée courte. Ce type d'obligation ne donne pas de garantie suffisante pour des jeunes de cet âge concernant la pertinence du mandat de dépôt. Il faut intégrer dans les pratiques la différence entre le respect de la règle et celle de la Loi pour des mineurs aussi jeunes.
- La procédure de présentation immédiate (PIM) doit rester exceptionnelle et ne pas être une activité quotidienne et routinière dans les tribunaux correctionnels. Il convient d'introduire des dispositions en ce sens, notamment exiger des éléments de personnalité suffisants recueillis uniquement sur le plan pénal (une MJIE au minimum et non un simple RRSE réalisé 18 mois auparavant).

Nous constatons le gâchis que représente la fin de prise en charge automatique à 18 ans, ce choix purement financier entrant dans le projet d'abandon global des mesures « jeunes majeurs » et n'est cohérent qu'avec le souci de réduire par tous les moyens la durée de prise en charge : la rotation rapide pour faire du chiffre, remplaçant l'efficacité d'un suivi construit dans la durée avec des objectifs différenciés dans le temps : la confusion entre dressage et éducation reste la marque de cette politique construite au nom d'un comportementalisme mal digéré.

La question de l'articulation minorité/majorité est centrale dans ce débat sur la prévention de la récidive. Tout comme il est admis que la sortie sèche de prison est source de récidive, l'interruption de prise en charge à la majorité relève du même constat. Le transfert couperet, pour de simples données comptables, des mesures à 18 ans est incohérent.

Nous demandons à ce que toute mesure post-sentencielle commencée avant 18 ans soit menée à son terme – quel qu'il soit – si aucune procédure nouvelle au delà de la majorité, ne vient s'ajouter au suivi en cours. En effet, l'absence de nouvelle procédure démontre l'efficacité formelle du suivi et donc une réussite en matière de lutte contre la récidive.

En pré-sentenciel, donner la possibilité d'extension d'une mesure éducative au-delà de la majorité pour une durée de 6 mois renouvelable via un accord du jeune. Cette extension doit permettre de définir les modalités de prise en charge. Elle doit comporter un programme de mise en relais avec d'autres partenaires susceptibles de poursuivre la prise en charge ultérieurement (service sociaux, d'insertion, de santé, SPIP) et cela sous le contrôle du juge, au même titre que la mesure de protection judiciaire. L'intervention éducative doit disposer de davantage de marge de manœuvre en terme de temps de temporalité. Une notion de temps utile, adaptée à la singularité de chaque adolescent doit être réintroduite. C'est l'un des gages principaux de réinsertion. Une notion de temps utile, adaptée à la singularité de chaque adolescent, doit être réintroduite. C'est l'un des gages principaux de réinsertion.

Sur le plan de l'activité de la PJJ, la prévention de la récidive passe par l'insertion sociale et professionnelle : des moyens accrus donnés aux UEAJ et des moyens repérés accordés à la PJJ pour participer à l'action des classes-relais.

La disposition d'un temps suffisant pour mettre en œuvre une action d'accompagnement efficiente doit inclure des possibilités au cas par cas de prise en charge au civil pour la PJJ, notamment sur la question des placements. La PJJ prends contact avec les jeunes de plus en plus tard et de façon de plus en plus courte. C'est l'inverse d'une logique d'accompagnement et de réinsertion. C'est la situation du jeune qui doit permettre ou non que la PJJ étende son action au civil et non une vision purement comptable. L'évaluation de la dépense et le respect des compétences de l'État et des Conseils Généraux est importante, mais elle nécessite un dialogue et de la souplesse avec les juridictions pour enfants.

Sans avoir recours à un arsenal législatif, la PJJ doit se fixer comme priorité d'éviter les sorties sèches de détention. Cet objectif, si tout le monde le conçoit, n'est pas suffisamment lisible dans les habitudes de travail et les procédures.

Si la PJJ doit se recentrer au pénal, elle ne doit pas se recentrer sur elle-même. Elle doit quitter cette posture ridicule de gendarme de la Protection de l'Enfance et multiplier son implication dans les politiques publiques par le biais d'une implantation plus importante de ces services de milieu ouvert. Des moyens accrus dans ce domaine sont un préalable. Mais au-delà, des conventions entre la PJJ, le SPIP, les juridictions, les Conseils Régionaux et les préfetures de région doivent être signées dans le but de favoriser la prise en compte de nos publics dans les politiques d'insertion sociale.

La prévention de la délinquance par l'implication de la PJJ dans les maisons de justice et du droit et dans la proposition d'alternatives aux poursuites est également une préconisation.

Les propositions d'aménagements de peine, d'alternatives à la détention notamment les études de faisabilité d'ARSE, doivent se développer dans le cadre d'une action évaluée, dirigée dans le cadre de chartes signées avec les TGI.

La prise en compte de la santé dans les procédures de travail de la PJJ doit s'accroître. Nous préconisons que les études épidémiologiques initiées en 1999 et en 2004 continuent et que leurs résultats soient davantage diffusés.

L'appareil de la formation de la PJJ doit enfin développer des passerelles entre le monde du travail éducatif et celui de la recherche. C'est un objectif primordial afin d'adapter nos procédures de travail à une compréhension des évolutions de la société et une mise en perspective de notre action. Des études sur l'effet de la prise en charge éducative en matière de prévention de la récidive doivent être réalisées.

En guise de conclusion provisoire nous dirons qu'une réelle politique de prévention de la récidive passe par une acceptation du risque de récidive s'agissant particulièrement des mineurs. Leurs comportements extérieurs ne doivent pas faire l'objet d'une réponse immédiate et en miroir des services de la justice et des magistrats. La prévention de la récidive est le produit d'une action engagée et patiente des professionnels qui demande du temps..

La réussite de cette action passe par l'abandon de la politique spectacle qui fait de la politique sécuritaire à l'égard des mineurs la seule politique construite envers la Jeunesse.

La réussite de cette action passe par la mise en œuvre patiente de politiques de prévention qui commencent au plus jeune âge : là encore, c'est une politique de long terme, soit une durée qui n'a rien à voir avec telle ou telle échéance électorale.

Enfin, nous regretterions que les questions de Justice comme celles de sécurité publique, ne servent qu'à cacher l'incapacité des politiques à régler celles du plein emploi, de l'accès aux soins, au logement ou à la culture.

Montreuil, le 17 octobre 2012.